

STUDI INTERNAZIONALI

L'immobilismo della Commissione europea tra burocrazia e assenza di leadership

di Marco Colombari

Negli ultimi anni la crisi dell'Unione Europea (UE) è divenuta sempre più accentuata e marcata per via di dinamiche interne ed esterne che l'hanno condotta ad una lotta intestina tra le istituzioni europee, gli Stati nazionali e gli alleati. Malgrado la necessità di raggiungere una maggiore unità d'azione, questa strada è stata percorsa con difficoltà e con azioni molto affrettate, optando per una strategia di rimedio piuttosto che di prevenzione; questo anche perché svariati interessi e diversi metodi di *governance* rendono il processo di *agenda-setting* e *policy-making* (Brunazzo, 2009) dell'Unione Europea complesso e lento, incompatibile con la crescente fragilità e insicurezza globale. In questo contesto, la pressione dei nuovi attori globali, oltre che delle grandi potenze tradizionali, costringe l'Europa a una sempre più faticosa rincorsa a rimanere un attore rilevante. Sebbene l'immobilità dell'Europa non sia un fattore di novità nella storia dell'Unione, quello che risulta un fenomeno inedito è lo scarso tempo nel quale molteplici crisi si sono verificate, nonché lo scardinamento di valori e di strategia che mai si sarebbe pensato possibile.

In poco meno di cinque anni si sono verificati i seguenti fenomeni: la pandemia da Covid-19, lo scoppio di una guerra sul territorio europeo-continentale, la ripresa del conflitto israelo-palestinese, l'estrema fragilità delle relazioni atlantiche e la crisi energetica. Tutti questi elementi si sono già manifestati nel passato europeo sotto aspetti diversi come il rischio di contagio da SARS, la Guerra fredda, il mai sopito conflitto arabo-israeliano, la crisi del Gasdotto siberiano e la crisi energetica del 1979, ma sempre un attore è rimasto centrale: la Commissione Europea

(Nugent, 1995). All'epoca, similmente agli ultimi anni, la Commissione Europea e, per estensione l'Unione europea nel suo complesso, è riuscita ad agire solo nei momenti di estrema difficoltà, reagendo non solo con azioni burocratiche ma anche politiche. Un approccio che al momento viene prediletto soltanto in situazioni critiche e che, invece, dovrebbe essere adottato con continuità (Szabo, 2016; Politico, 2025). Perché allora il "governo" dell'Unione si trova in questa condizione di inerzia decisionale e legislativa?

Al fine di rispondere a tale quesito può essere profittevole ripercorrere rapidamente lo sviluppo dell'istituzione in oggetto. In origine, l'Alta autorità, l'antesignana dell'attuale Commissione Europea, voluta da Jean Monnet, avrebbe dovuto essere un organismo sovranazionale che vigilasse e guidasse il funzionamento della CEECA (Brunazzo, 2009), con una forte inclinazione politica e poco burocratico-amministrativa, senonché tale prospettiva venne subito allontanata dagli Stati fondatori, che invece la resero subordinata al Consiglio speciale dei ministri. Con l'entrata in vigore del Trattato di Roma, la neoistituita Commissione della CEE, dapprima presieduta da Walter Hallstein, introdusse importanti innovazioni, quali la formazione delle Direzioni generali (DG) e l'aumento delle competenze a queste accordate, ma lo scontro con Charles de Gaulle (Crisi della sedia vuota 1965-1966) causò un successivo arresto delle spinte innovatrici. In questo periodo nacque l'idea di istituire il potere di veto degli Stati rispetto all'iniziativa legislativa della Commissione per motivi di interesse nazionale, ciò nonostante, la Commissione

riuscì comunque a rafforzarsi con tre principali avvenimenti: il Trattato di fusione (1967), che comportò la creazione di un'unica Commissione; i due Trattati di bilancio (1970 e 1975), che attribuirono al Parlamento Europeo (PE) il potere di partecipare al processo di approvazione del bilancio comunitario; e, per ultimo, l'elezione diretta del Parlamento europeo nel 1979, così come disposto dal Trattato di Roma (1957) (Laschi, 2021). Questi tre rafforzamenti divennero essenziali per la Commissione, che da quel momento in avanti avrebbe potuto contare su una maggiore legittimazione democratico-popolare.

L'avvento della presidenza di Jaques Delors, presidente della CE per tre mandati consecutivi (1985-1995), avviò un periodo florido per la Commissione, contraddistinto da grande centralità e potere, anche politico (Nugent, 2001). Sotto la sua guida venne firmato l'Atto unico europeo (1986), il quale aumentò le competenze della Commissione e del Parlamento, quest'ultimo reso maggiormente partecipe del processo di *law-making* grazie alla procedura di cooperazione. Inoltre, il trattato estese l'impiego del voto a maggioranza qualificata ad altre materie in sede di Consiglio dell'Unione europea. Non solo nuove aree di *policy* rientrarono nella disponibilità dalla Commissione, ma l'istituzione stessa acquisì un ruolo di *policy entrepreneur* (Dehousse e Magnette, 2017). Un altro importante trattato firmato durante la presidenza Delors fu quello di Maastricht (1992), che istituì ufficialmente l'Unione Europea come una vera e propria unione politica ed economica.

Il percorso intrapreso da Delors generò lo slancio necessario per affrontare le sfide successive: il grande allargamento, l'introduzione della moneta unica e la creazione della figura dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, cui fu affidato il compito di garantire la rappresentanza esterna dell'Unione europea (Brunazzo e Della Sala, 2019). Con la fine del mandato di Delors, si esaurì parimenti l'azione propositiva della Commissione, però il raggiungimento degli scopi prefissati, infatti, non bastò ad accrescere la dinamicità di tale istituzione.

La successiva Commissione Santer (1995-1999) fu sciolta per corruzione, mentre la Commissione Prodi

(1999-2004), colta da una crisi di legittimità sia interna che esterna (crisi del Kosovo, 1999), si limitò a gestire gli aspetti burocratici della stessa (Nugent, 2001; Brunazzo, 2009) infatti suo obbiettivo non era quello di innovare, quanto piuttosto di creare una base solida per le successive Commissioni e per i cambiamenti che sarebbero avvenuti (Dehousse e Magnette, 2017).

Nonostante il discreto successo degli sforzi protesi a creare una base burocratica per la Commissione, questo non permise di creare una solida base di azione per riprendere quel percorso di azione politica. A testimonianza di ciò, le Commissioni Barroso I e II (2004-2010 e 2010-2014) che a causa del fallimento dei referendum francese e olandese sul Trattato costituzionale (2005) e del successivo ripiego col Trattato di Lisbona (2009), segnarono il definitivo crollo della spinta politica e innovatrice della Commissione. Con le successive elezioni europee si cercò di introdurre il meccanismo dello *Spitzenkandidat*, ovvero di vincolare la nomina del presidente alla figura previamente indicata dal gruppo politico del PE che avrebbe ottenuto la maggioranza relativa. Malgrado la credenza alla base di tale meccanismo fosse che una simile investitura avrebbe conferito una maggiore legittimità alla Commissione, Jean-Claude Juncker, che pure era espressione del principale gruppo politico al PE (il Partito popolare europeo), si dimostrò pressoché inerme dinanzi alla crisi migratoria e all'ascesa dei partiti nazionalisti in Europa. Archiviata l'esperienza di Juncker si tornò quindi allo status *quo ante* e Ursula von der Leyen, alla guida delle omonime Commissioni I e II (2019-2024 e attuale), fu eletta come risultato di un compromesso politico.

Come si è potuto osservare, la Commissione ha conosciuto periodi assai altalenanti e sebbene sia riuscita nel tempo ad aumentare le proprie competenze, anche sfruttando la pratica dello *spillover*¹ (Kassim *et al.*, 2017), rimane evidente che sono rimaste difficoltà nell'assicurare una costanza alle sue azioni più politiche. Ciò è dovuto al fatto che, benché si configuri come organo collegiale, la direzione operativa è sempre ricaduta nel presidente (Kyriazi, 2025). È verosimile dire che, nella misura in cui il presidente dimostri la volontà politica di sfruttare le possibilità che di

¹ Con *spillover* si intende quel meccanismo per cui la Commissione Europea assume un ruolo di interesse anche in settori non di propria competenza tramite sia volontà

Funzionali – ovvero per via di interdipendenza tra i settori in questione – o volontà politiche.

volta in volta si profilano, si possa innescare una reazione di discussione politica tra tutte le entità che compongono l'Unione europea. Grazie a tali frizioni si è potuto nel tempo approdare ad alcune "giunture critiche", ossia a momenti nell'ambito dei quali i vari attori coinvolti hanno individuato sintesi tali da consentire di delineare un percorso di cambiamento dell'Unione europea. Grazie a queste tensioni, nel tempo si sono create alcune fasi decisive, ovvero momenti in cui i diversi attori coinvolti hanno trovato sintesi condivise, permettendo così di tracciare un percorso di cambiamento per l'Unione europea.

Lo scontro politico non va interpretato come un momento di debolezza, ma piuttosto come un'opportunità di rafforzamento: una fase in cui i diversi attori possono trovare sintesi che consolidino il sistema stesso. Tuttavia, come anticipato nell'introduzione, questa dinamica è stata disattesa. La Commissione, infatti, si è progressivamente concentrata su aspetti burocratico-amministrativi (The European Financial Review, 2025), assumendo un ruolo di mera pacificatrice tra le istanze degli Stati membri. Un esempio importante è la crisi pandemica da Covid-19: in quell'occasione, von der Leyen non ha agito da innovatrice, ma da semplice esecutrice della volontà di alcuni Stati in merito all'uso dei fondi del Next Generation EU per contrastare gli effetti del *lockdown*.

Proprio questo caso dimostra come l'assenza di potere legislativo che la Commissione Europea ha dimostrato, abbia lasciato spazio ad un terzo attore (oltre alla Commissione stessa e al Parlamento europeo), il quale ha acquisito un'influenza crescente nelle scelte di indirizzo dell'UE: il Consiglio europeo. Se prima del 2009 era stato un organo informale, sebbene sempre presente, con la sua istituzionalizzazione tramite il Trattato di Lisbona (2009), esso si è affermato come il fulcro della sfera politica intergovernativa dell'Unione (Fabbrini e Puetter, 2016). L'aumento di rilevanza del Consiglio europeo, unito alla crescente pressione esercitata dai partiti nazional-populisti in seguito alla crisi del debito sovrano e alla crisi migratoria, ha di fatto ulteriormente rallentato il potere di iniziativa legislativa della Commissione.

L'assenza di volontà politica e direzionale da parte della Commissione, unita alla crescente pressione del Consiglio europeo, ha condotto negli ultimi quindici anni i presidenti della Commissione a cercare un compromesso al ribasso per evitare di subire il veto degli Stati membri. Difatti l'approvazione del *Green Deal* è stata ottenuta non solo grazie all'ampliamento dei poteri originariamente detenuti dalla Commissione, ma anche concedendo ai singoli Stati delle concessioni specifiche. Ciononostante, il rischio di incorrere in un possibile veto non dovrebbe essere minimizzato, ma andrebbe gestito come momento di sintesi e di confronto, cioè come opportunità per discussioni politiche sulle questioni più ampie e urgenti, e non solo come momenti di supremazia dello Stato sulla Commissione.

D'altro canto, stando alla disposizione dei Trattati, dovrebbe essere il PE il luogo promotore dell'azione politica, ciononostante al momento appare interdetto nell'esercizio di tale prerogativa (Fabbrini, 2019) a causa della scarsa percezione delle elezioni europee, viste come consultazioni di secondo grado, nonché della difficoltà delle famiglie politiche di raggiungere posizioni comuni al proprio interno, come dimostrato, ad esempio, dalle differenze tra i socialisti tedeschi e italiani. Per questo motivo occorrerebbe che proprio la Commissione si facesse promotrice di azioni maggiormente politiche e non solo di dichiarazioni di intenti (Pansardi e Tortola, 2022) o di azioni di natura burocratico-amministrativa.

Tale volontà politica andrebbe letta come elemento essenziale e non accessorio del panorama europeo, poiché essa assume un significato di rafforzamento tra cittadini e istituzioni. Questo riuscirebbe a trasformare la percezione delle istituzioni non solo come macchine burocratiche, bensì come portatrici di interessi politici nei quali gli elettori europei riuscirebbero a identificarsi. La Commissione dovrebbe trarre forza anche dall'ultimo Eurobarometro (Commissione europea, 2025), il quale ha evidenziato come la fiducia verso l'Unione Europea sia aumentata: elemento che potrebbe essere interpretato come fonte di legittimazione verso il sistema stesso.

Le scelte eccessivamente prudenti e i doppi standard che la Commissione ha portato avanti negli ultimi anni l'hanno resa immobile e soggetta a decisioni esterne, laddove l'immobilità in una situazione di totale anarchia internazionale rende deboli e impreparati (Carnegie Endowment for International Peace, 2025). Sebbene la soluzione non sia un

accentramento di potere, è necessario che l'azione politica ritorni nell'arena di Bruxelles in modo da poter essere diffusa, ispirando così quello scontro dialettico che, in passato, ha permesso di superare le crisi e di suscitare una percezione di cambiamento agli occhi dei cittadini (Gellwitzki e Houde, 2022).

Bibliografia

- Brunazzo, M. (2009). *Come funziona l'Unione Europea*. Roma: Editori Laterza.
- Brunazzo, M., e Della Sala, V. (2019). *La politica dell'Unione Europea*. Firenze: Mondadori Università.
- Carnegie Endowment for International Peace (2025). "Taking the Pulse: Is the EU Too Weak to Be a Global Player?". <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2025/12/taking-the-pulse-is-the-eu-too-weak-to-be-a-global-player>
- Commissione Europea. (2025). Standard Eurobarometer 104 - Autumn 2025—Dicembre 2025- Eurobarometer survey (Standard Eurobarometer). <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3378>
- Dehousse, R., & Magnette, P. (2021). "The history of EU institutions: Seven decades of institutional change." *The Institutions of the European Union*. <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198862222.003.0002>
- Fabbrini, S. (2019). "Between power and influence: The European parliament in a dual constitutional regime." *Journal of European Integration*. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1599370>
- Fabbrini, S., & Puetter, U. (2016). "Integration without supranationalisation: Studying the lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU politics." *Journal of European Integration*. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1178254>
- Gellwitzki, C. N. L., & Houde, A.-M. (2022). "Feeling the Heat: Emotions, Politicization, and the European Union." *JCMS: Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.13328>
- Kassim, H., Connolly, S., Dehousse, R., Rozenberg, O., & Bendjaballah, S. (2017). "Managing the house: The Presidency, agenda control and policy activism in the European Commission." *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1154590>
- Kyriazi, A. (2025). "Framing the EU polity: How Commission presidents address crises and shape the Union". *Journal of European Integration*. <https://doi.org/10.1080/07036337.2025.2476472>
- Laschi, G. (2021). *Storia dell'integrazione europea*. Firenze: Le Monnier Università.
- Nugent, N. (1995). "The leadership capacity of the European Commission." *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501769508407009>
- Nugent, N. (2001). *The European Commission*. New York : Palgrave.
- Pansardi, P., & Tortola, P. D. (2022). "A "More Political" Commission? Reassessing EC Politicization through Language." *JCMS: Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.13298>
- Politico (2025). "Europe's psychology of weakness". <https://www.politico.eu/article/europe-psychology-of-weakness-ukraine-war-trade-trump-putin/>
- Ross, G. (1994). "Inside The Delors Cabinet." *JCMS: Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00512.x>
- Szabo, S. F. (2016). "Europe's Leadership Deficit." *The International Spectator*. <https://doi.org/10.1080/03932729.2016.1240147>
- The European Financial Review (2025). "Endless Bureaucracy, Rise of the Far- Right, Unclear Role in International Conflicts, Loss of Competitiveness – Is the EU Leadership in Crisis?" <https://www.europeanfinancialreview.com/endless-bureaucracy-rise-of-the-far-right-unclear-role-in-international-conflicts-loss-of-competitiveness-is-the-eu-leadership-in-crisis/>